

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160050>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

*De Europese  
sandwich en de  
nationale  
boemerang*

# Dure vrouwen, dwarse staten

**Het EG-recht verleent vrouwen soms meer rechten dan de Nederlandse wetgever. Hoe is te verklaren dat gelijke-rechtenbeleid op de supranationale agenda kwam en waarom stemmen staten in met duur internationaal beleid (en voeren ze het soms nog uit ook)? Aan de hand van de institutioneel-realistische benadering worden de verschillende fasen in de ontwikkeling en implementatie van de Europese gelijke-behandelingswetgeving geanalyseerd. Daarbij blijken de rol van de Europese Commissie en het optreden van voorhoedestaten als Frankrijk en Engeland van doorslaggevend belang te zijn geweest. Ook heeft de pressie vanuit de vrouwenbeweging, het vrouwelijk electoraat en de VN een belangrijke rol gespeeld. Een verhaal over sandwiches, tangconstructies en boemerangeffecten.**

De Nederlandse rechter beroept zich geregeld op EG-recht, dat vrouwen soms meer rechten verleent dan de Nederlandse wetgever. Hoe is te verklaren dat een staat een internationale overeenkomst goedkeurt die verder gaat dan zijn nationale beleid en derhalve aanpassing van zijn beleid vergt? Hoe is te verklaren dat hij dergelijke 'dure' internationale overeenkomsten soms nog uitvoert ook? In dit artikel beantwoord ik deze vragen aan de hand van het institutioneel-realisme.<sup>1</sup> Ik zet eerst kort uiteen wat de benadering inhoudt. Vervolgens analyseer ik de totstandkoming en implementatie van het Europese gelijke-rechtenbeleid. Op grond van het gedrag van de lidstaten onderscheid ik drie periodes: een eerste periode van 1955 tot 1968, waarin staten 'duur' gelijke-rechtenbeleid goedkeurden (art. 119 in het Verdrag van Rome) maar niet implementeerden; een tweede periode van 1969 tot 1978, waarin ze nieuw duur beleid goedkeurden (drie richtlijnen) en de derde periode van 1978 tot 1991, waarin ze geen duur beleid goedkeurden, maar wel de eerdere richtlijnen implementeerden. Voor elke periode onderzoek ik, hoe te verklaren is dat gelijke-rechtenbeleid op de supranationale agenda kwam en onder welke voorwaarden staten duur beleid goedkeurden en uitvoerden. Hierbij beperk ik me tot vier lidstaten: Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland.<sup>2</sup> De toetsing laat zien dat dwarse regeringen duur Europees beleid goedkeuren en het zelfs uitvoeren als ze '*gesandwicht*' worden door gelijktijdige druk op subnationaal en supranationaal niveau.

## De institutioneel-realistische 'gereedschapskist'

Het is van cruciaal belang om zowel het subnationale, nationale als internationale niveau mee te nemen om de instemming van staten met duur internationaal beleid te verklaren. Een internationale overeenkomst is duur, als het eigenbelang van een staat er niet mee gediend lijkt. Dit is het geval als de geschatte kosten voor een staat hoger zijn dan de baten, of hoger zijn dan voor andere staten, of als implementatie duurder uitvalt dan verwacht. Politieke kosten en baten hangen samen met de mate waarin een voorstel aansluit bij de wensen van het electoraat en maatschappelijke groepen (baten) respectievelijk op verzet stuit (kosten). De regering is vooral gevoelig voor verzet indien het uit de eigen achterban komt of op supranationaal niveau steun krijgt. Ideologische kosten en baten hangen samen met de mate waarin een voorstel correspondeert met de visie van een regering: indien een voorstel aansluit bij het dominante beleidsparadigma is het 'goedkoper' dan wanneer het een herziening van de eigen visie en aanpak vereist. Economische kosten en baten hangen samen met de gevolgen voor de concurrentiepositie.

In een staat met een relatief zwakke interne machtspositie (federale structuur, minderheidsregering, corporatisme/sterke belangengroepen) zal maatschap-

1. Het institutioneel-realisme is een politicologische benadering die beoogt het gedrag van staten in het internationaal systeem te verklaren; voor verdere uitwerking, zie Van der Vleuten 2001, p. 25-74.

2. Deze keuze is gemaakt op grond van de positie van deze landen in de EU (Frankrijk en Duitsland als de cruciale 'motor' van Europese samenwerking, Groot-Brittannië en Nederland als niet-cruciale deelnemers) en hun uiteenlopende voorkeuren op het gebied van gelijke rechten.

pelijke pressie sneller effectief zijn dan in een staat met een relatief sterke interne machtspositie (gecentraliseerd gezag, pluralisme/zwakke belangengroepen). Hoe zwakker de interne machtspositie van een staat, des te groter is de kans dat hij instemt met duur internationaal beleid als oplossing voor de problemen waarvoor hij zich gesteld ziet. Die kans neemt verder toe, als hij een zwakke relatieve machtspositie bezit (kleine staat, open, kwetsbare economie) en daarom geen goed unilateraal alternatief heeft.

---

*Het is te verwachten dat een staat  
instemt met duur beleid als hij in een  
'tang' genomen wordt als gevolg van een  
onaantrekkelijke interne en  
internationale situatie*

---

Als een onaanneemlijke *status quo* ontstaat omdat de relatieve machtspositie van de internationale organisatie dreigt te verzwakken of instabiliteit optreedt op nationaal of internationaal niveau, zullen lidstaten eerder geneigd zijn om nieuw gezamenlijk beleid goed te keuren. De kans op duur beleid neemt toe, als de lidstaten wel belang menen te hebben bij gezamenlijk optreden, maar zij nog geen duidelijk idee hebben over de gewenste maatregelen. In dat geval kan een supranationale actor met specialistische kennis, zoals bijvoorbeeld de Europese Commissie, de agenda en de onderhandelingen inhoudelijk sterk sturen, vooral als zij daarbij steun krijgt van een grote voorhoedestaat en tijdsdruk een rol speelt. Kortom, het is te verwachten dat een staat instemt met duur beleid als hij in een 'tang' genomen wordt als gevolg van een onaanneemlijke interne en internationale situatie.

Tenslotte is het te verwachten dat een staat duur internationaal beleid implementeert in de volgende twee gevallen. Ofwel de regering heeft een zwakke interne machtspositie en wordt subnationaal onder druk gezet om te implementeren, ofwel de regering, hoe sterk ook haar machtspositie, wordt dubbel onder druk gezet, namelijk op subnationaal én op supranationaal niveau.

#### **Eerste periode (1955-68): gelijke behandeling is te duur**

De onderhandelingen over het Verdrag van Rome betroffen het tot stand brengen van een gemeenschappelijke markt tussen Frankrijk, Duitsland (de toenmalige BRD), Italië en de Benelux. Waarom namen zij in dit verdrag de verplichting op om vrouwen en mannen gelijk loon te betalen? En waarom kwamen ze de verplichting uiteindelijk niet na?

##### *De agenda: Frankrijk op de bres voor vrouwen*

Bij de start van de onderhandelingen, op 18 juli 1955, zette Frankrijk meteen de 'harmonisatie van vrouwenlonen' op de agenda. Het meende op dit gebied ten opzichte van de andere landen een voorsprong te hebben die zijn concurrentiepositie in een geliberaliseerde markt zou schaden. Franse vrouwen hadden in 1944 stemrecht gekregen, als dank voor hun rol bij het red-

den van het vaderland, waarna de politieke partijen tegen elkaar opboden om het vrouwelijk electoraat aan zich te binden. Bovendien zag politiek links verhoging van vrouwenlonen door invoering van gelijke beloning als middel om de armoede onder de arbeiders te verlichten (Hoskyns 1996, p. 54). De regering verbood in 1946 per decreet om vrouwenlonen te korten ten opzichte van mannenlonen. De nieuwe grondwet garandeerde vrouwen gelijke rechten 'op alle gebieden' en in 1950 werd een wettelijk minimumloon ingesteld dat voor mannen en vrouwen gelijk was. Het gevolg van deze maatregelen was dat in Frankrijk het verschil tussen vrouwen- en mannenlonen slonk tot gemiddeld 14% in 1954, terwijl het in Duitsland 37% en in Nederland 42% bedroeg (MAE 102f/55). Vooral in sectoren waar veel vrouwen werkten, zoals de textielindustrie, papier, kleding en voeding, vreesden de Franse werkgevers voor hun concurrentiepositie en waren de Franse vakbonden bang voor *social dumping*. De Franse regering was in die jaren zó zwak, dat zij meende het parlement niet te kunnen overtuigen een verdrag goed te keuren zonder sociale 'garanties' (de regering had slechts 100 van de 594 zetels in het parlement en werd gesteund door een instabiele coalitie van tien centrum-partijtjes). Frankrijk was er dus veel aan gelegen om ook de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke markt aan hoge sociale normen te binden, inclusief gelijke beloning (Année Politique 1956, p. 463). Duitsland en Nederland zouden zich lang verzetten tegen dit Franse streven. Duitsland had in 1949 in zijn nieuwe grondwet eveneens een artikel opgenomen dat mannen en vrouwen gelijke rechten toekende (Grundgesetz art. 3), maar dit betrof alleen de verhouding tussen burger en staat en gold niet voor individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten. Werkgevers voelden zich dus niet verplicht het gelijk-loonbeginsel toe te passen en brachten werk dat door vrouwen verricht werd onder in slecht betaalde *Frauenlohngruppen*. De meeste Cao's bevatten *Frauenlohnabschlagsklauseln*, waardoor vrouwen voor hetzelfde werk 20-30% minder verdienden dan mannen. Het Burgerlijk Wetboek bepaalde dat de gehuwde man verantwoordelijk was voor de arbeid buitenshuis en de gehuwde vrouw voor de huishouding en de zorg voor de kinderen, conform de confessionele visie dat verschil toegestaan was als daar 'objectieve gronden' voor waren. Er bestond dus geen gelijk recht op betaalde arbeid voor gehuwde vrouwen en mannen (Plantenga 1993, p. 33).

De Nederlandse industrie genoot in de jaren vijftig een concurrentievoordeel dankzij de lage lonen in het algemeen en de extreem lage vrouwenlonen in het bijzonder. Gelijke beloning zou duur zijn en stond bovendien haaks op de Nederlandse loonpolitiek, die erop gericht was de armoede te bestrijden door mannen een 'gezinsloon' te betalen. Vrouwen werden geacht 'andere behoeften' te hebben: zij hoefden van hun loon geen gezin te onderhouden, dus was een lagere beloning passend (Blok 1978, p. 142). De Nederlandse vakbeweging wilde de schaarse loonruimte niet zien wegleken naar een verhoging van de vrouwenlonen. Gelijke beloning was voor haar zozeer een ver-van-mijn-bedkwastie, dat ze tot in de jaren zestig sprak over 'het beginsel van *equal pay*' (Van Eijl 1997, p. 96). Duitsland en Nederland wensten dus geen supranationale gelijk-loonbepaling, want de politieke, economi-

sche en ideologische kosten waren hoger dan de baten: het verzet van werkgevers, liberale en confessionele partijen tégen gelijke beloning (politieke kosten) was sterker dan de pressie van vrouwen in de vakbeweging vóór gelijk loon (baten). De economische kosten van gelijke beloning zouden gezien de bestaande loonverschillen aanzienlijk zijn, en ook de ideologische kosten waren hoog, aangezien het concept van gelijke beloning niet aansloot bij de norm van het gezinsloon voor de kostwinner, het 'behoefte-denken' in Nederland en het confessionele 'verschil-denken' in Duitsland. Voor Frankrijk viel de berekening precies andersom uit: hoge politieke baten (werkgevers, vakbeweging, politiek links) en ideologische baten (sociale wetgeving) en relatief lage economische kosten. Met zo sterk uiteenlopende standpunten leek overeenstemming onmogelijk.

---

*Vrouwen werden geacht 'andere behoeften' te hebben: zij hoefden van hun loon geen gezin te onderhouden, dus was een lagere beloning passend*

---

#### *Onderhandelingen: Duitse 'concessie'*

Toen het overleg in september 1956 vastliep, was gelijke beloning één van de punten waarover geen overeenstemming was bereikt. De onderhandelingen werden op een hoger plan getild. Op 20 oktober ontmoetten de ministers van Buitenlandse Zaken elkaar in Parijs. Zij bereikten een doorbraak, toen Duitsland instemde met de verplichting om gelijk loon voor gelijk werk in te voeren. Nederland maakte een voorbehoud: dit was het failliet van zijn textielindustrie (MAE 460 f/56). De race was echter gelopen, aangezien Nederland zonder Duitse steun de bepaling niet kon tegenhouden, en tegelijk zoveel voordeel had bij een gemeenschappelijke markt als geheel dat het niet tegen het uiteindelijke verdrag kon stemmen.

Waarom ging Duitsland na alle verzet alsnog akkoord met de Franse eis? Het antwoord ligt op subnationaal niveau. Het *Bundesarbeitsgericht* had bepaald dat art. 3 ook voor Cao's gold. De Duitse werkgevers betoogden dat zij vrouwen geen loonsverhogingen van 25% konden betalen, terwijl de vakbonden vreesden dat hun andere eisen (40-urige werkweek, vakantiegeld) afgevoerd zouden worden als zij aan gelijke beloning zouden vasthouden. De vakbonden gingen akkoord met de vervanging van *Frauenlohngruppen* door *Leichtlohngruppen*, een nieuwe laagste loonschaal waar alle arbeid in zou vallen die vooral door vrouwen verricht werd (Wiggershaus 1979, p. 82). Vanaf dat moment kon Duitsland instemmen met de 'Europese' verplichting om gelijk werk gelijk te belonen: Duitse vrouwen en mannen verrichtten geen gelijk, maar verschillend werk en hoefden dus niet gelijk beloond te worden. De Duitse hoop in ruil voor deze 'concessie' aan Frankrijk een concessie te krijgen op het punt van de overuren werd niet bewaarheid en de onderhandelingen liepen vast op de betaling van overuren. Pas enkele weken la-

ter konden ze weer worden vlotgetrokken toen een dergelijk obstakel lachwekkend werd in het licht van de dramatische internationale gebeurtenissen: het neerslaan van de Hongaarse opstand en de Suez-crisis (Lieshout 1997, p. 215). In maart 1957 keurden de zes lidstaten uiteindelijk art. 119<sup>3</sup> goed, dat hen verplichtte vóór december 1961 gelijke beloning gerealiseerd te hebben. Bij de ondertekening van het verdrag in Rome legde Nederland een *déclaration interprétative* af, dat met betrekking tot art. 119 'niet van Nederland zal worden geëist ter zake verder te gaan dan hetgeen in feite aan het einde van de overgangperiode in Frankrijk zelf blijkt te zijn verwezenlijkt' (MAE 945 f/57). Al was de rechtswaarde van de verklaring nihil, de Nederlandse regering zou er in de jaren zestig graag naar verwijzen als excuus om niets te doen.

#### *Implementatie: wie niet wil, betaalt niet*

De regeringen keurden het beginsel van gelijk loon niet af, maar ze zagen telkens weer praktische bezwaren op grond waarvan ze volledige invoering van gelijke beloning liever uitstelden. De enige pressie op nationaal niveau voor implementatie van art. 119 kwam van vrouwen in de vakbeweging en in linkse partijen. Ze legden het af tegen het verzet van de werkgevers. Ook de pressie op supranationaal niveau bleef beperkt. De Europese Commissie (Commissie) had weliswaar tot taak toe te zien op de naleving van het verdrag, maar zij wilde een openlijk conflict met de lidstaten vermijden. Toen de Nederlandse regering klaagde dat de gegevens over mannen- en vrouwenlonen in de lidstaten niet vergelijkbaar waren, stelde de Commissie een werkgroep van nationale experts in. Zij discussieerden dagenlang over de vraag of vrouwen die kleine autobanden maakten en mannen die grotere autobanden maakten 'gelijk werk' verrichtten (Commissie 1959, V/4847/59). Het kostte Franse en Duitse experts drie jaar discussie om het eens te worden over de vraag, of gelijke beloning alleen verplicht was als mannen en vrouwen gelijktijdig hetzelfde werk deden (Commissie 1961, V/5529/61). Zo werd implementatie vertraagd. De Commissie bracht vanaf 1962 jaarlijks een rapport uit over art. 119. Ze stelde telkens vast dat er weliswaar vooruitgang was geboekt (de rapporten werden gecensureerd door de regeringen; Van der Vleuten 2001, p. 125), maar dat geen enkele lidstaat het beginsel correct toepaste. In Duitsland kregen vrouwen een lager uurloon dan mannen omdat ze geen nachtarbeid mochten verrichten en een lager stukloon, omdat ze een 'structureel lager rendement' hadden. Functies werden geclassificeerd volgens 'objectieve' criteria – die per *Bundesland* verschilden. In Nederland hadden vrouwen geen wettelijk recht op gelijk loon. De Stichting van de Arbeid gaf verbindendverklaringen af voor Cao's met aparte vrouwen- en mannenlonen voor hetzelfde werk. In Frankrijk werden in de sector 'gas en elektriciteit' taken die alleen door vrouwen werden uitgevoerd betaald als 'werk voor gehandicapten' (Commissie 1963, Ontwerpverslag DG V). De Commissie schrok ervoor terug om de lidstaten voor het Hof te dagen en beperkte zich tot rapportage (Van der Vleuten 2001, p. 127).

Pas in de jaren zeventig zou Nederland art. 119 imple-

3. Sinds het Verdrag van Amsterdam: art. 141.

menteren. In het najaar van 1973 viel namelijk pressie op sub- en supranationaal niveau samen. Een staking voor gelijk loon bij ritssluitingenfabriek Optilon mislukte, maar kreeg veel publiciteit dankzij de steun van Dolle Mina en vrouwen in de vakbeweging. In oktober 1973 zette de actiegroep Man-Vrouw-Maatschappij de regering-Den Uyl onder druk om haast te maken met emancipatiebeleid en tegelijkertijd kwam de SER met het advies om een wettelijk recht op gelijk loon in te voeren (SER 1973). Dat bovendien de Europese Commissie aankondigde dat ze Nederland door middel van een inbreukprocedure voor het Hof zou brengen als Nederland art. 119 niet wilde implementeren, vormde de befaamde druppel: de dreigende veroordeling van een zich progressief noemende regering omdat zij weigerde vrouwen gelijk loon te betalen was al te pijnlijk (*Europa van Morgen* 1974, p. 628). En zo kreeg Nederland in 1975 een Wet gelijk loon, toen dubbele druk de regering in de tang nam.

### **Tweede periode (1969-78): ongelijke behandeling is te duur**

In de tweede helft van de jaren zestig stagneerde de Europese samenwerking, zeker waar het sociaal beleid betrof. Voorzichtige voorstellen van de Commissie werden afgewezen. Gelijktijdige nationale en internationale instabiliteit zette begin jaren zeventig sociaal beleid, inclusief gelijke rechten, prominent op de Europese agenda.

#### *De agenda: nieuwe kansen voor gelijke kansen*

De lidstaten maakten eind jaren zestig een periode van grote interne instabiliteit door, waarin de maatschappelijke orde fundamenteel ter discussie werd gesteld. Het electoraat maakte duidelijk dat het politieke verandering wilde. Hierdoor kwamen centrumlinkse regeringen aan de macht die hun beloftes voor sociale hervormingen moesten waarmaken. Tegelijkertijd deden zich op internationaal niveau veranderingen voor waardoor de stagnatie van het Europese integratieproces in achteruitgang dreigde om te slaan. De verhouding met de VS verslechterde en de positie van de EEG verzwakte als gevolg van monetaire problemen, terwijl de naderende toetreding van Groot-Brittannië betekende dat nieuw Europees beleid nodig was op economisch en monetair gebied. Gezien de zwakke interne positie van de regeringen had dergelijk nieuw beleid echter de instemming nodig van de bevolking. Derhalve gaven de regeringsleiders in 1972, op een top in Parijs, de Commissie de opdracht een sterk Sociaal Actieprogramma te ontwerpen. Al dachten Georges Pompidou en Willy Brandt daarbij vooral aan afspraken omtrent medezeggenschap en beroepsopleiding, de Commissie zou dit *window of opportunity* benutten om ook voorstellen op te nemen voor gelijke-rechtenbeleid. In januari 1973 ging namelijk een nieuwe Commissie van start met de ambitieuze Ier Patrick Hillery op sociale zaken. Hij wilde het 'sociale mandaat' dat de Commissie in Parijs gekregen had optimaal benutten. Gelijke-rechtenbeleid zag hij als een uitgelezen kans om de politieke steun te verwerven van een grote maatschappelijke groep die op nationaal niveau nog onvoldoende respons had gekregen en zo de positie van de Commissie ten opzichte van de lidstaten te ver-

sterken. Sinds 1957 hadden de Commissie-ambtenaren die telkens maar weer rapporten opstelden over de (non-)implementatie van art. 119 een transnationaal netwerk opgebouwd met hun gesprekspartners in de nationale vakbonden zoals Maria Weber in Duitsland en Nel Tegelaar in Nederland, en feministische experts zoals de juriste Eliane Vogel-Polsky en de sociologe Evelyne Sullerot. De voorstellen voor gelijke-rechtenbeleid van deze 'transnationale elite' vonden eind jaren zestig op nationaal niveau brede weerklank, toen de vrouwenbeweging politieke en maatschappelijke verandering eiste. De Commissie promoveerde 'gelijkheid' tot een van de prioriteiten van het Sociaal Actieprogramma.

---

### *Zij discussieerden dagenlang over de vraag of vrouwen die kleine autobanden maakten en mannen die grotere autobanden maakten 'gelijk werk' verrichtten*

---

'Gelijke rechten' stond dus al op de nationale agenda. Het stermgedrag van vrouwen was eind jaren zestig veranderd. Hierdoor verzwakte de positie van conservatieve partijen en kwamen regeringen aan de macht die vervolgens de steun van het vrouwelijk electoraat wilden vasthouden: in Nederland dankte de PvdA met Den Uyl zijn verkiezingszege aan vrouwen, in Frankrijk president Valéry Giscard d'Estaing en in Duitsland bondskanselier Brandt (Leijenaar 1989, p. 33, 55). Zij installeerden respectievelijk een commissie, een staatssecretaris en een afdeling voor vrouwenzaken en hoopten dat deze experts met voorstellen zouden komen die het vrouwelijk electoraat zouden behagen. Dat de lidstaten het initiatief van de Commissie accepteerden om gelijke-rechtenbeleid ook op de supranationale agenda te zetten had twee oorzaken. In de eerste plaats zouden nationale maatregelen op dit gebied hoge kosten met zich meebrengen (het verschil tussen vrouwen- en mannenlonen bedroeg nog steeds 21-40%) en konden daarmee de concurrentiepositie schaden. In de tweede plaats voelden zij zich onder tijdsdruk gezet door de Verenigde Naties (VN). De VN hadden 1975 namelijk uitgeroepen tot het Internationaal Jaar van de Vrouw. Op een internationale conferentie in Mexico dienden alle staten concrete voorstellen te presenteren betreffende de uitvoering van de *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* uit 1967. Commissaris Hillery wees de lidstaten er op dat de EEG in Mexico niet mocht achterblijven bij het communistische blok, dat zich graag liet voorstaan op zijn superioriteit op dit terrein, en evenmin bij de ontwikkelingslanden die de ondergeschikte positie van vrouwen toeschreven aan het kapitalistische economische systeem. De lidstaten voelden de noodzaak actie te ondernemen omdat hun prestige op het spel stond, maar ze worstelden ieder op nationaal niveau al met de vraag wat een passende actie zou zijn (Dijkstra en Swiebel 1982, p. 44), laat staan dat ze een concreet idee voor een gezamenlijk initiatief hadden. De inbreng van de Commissie als externe deskun-

dige was derhalve zeer welkom. Hillery benutte de ruimte om voorstellen te doen voor twee richtlijnen op het gebied van gelijke rechten en kansen en streefde er naar deze vóór 'Mexico' goedgekeurd te krijgen.

*Onderhandelingen: gidslanden en misrekeningen*

De eerste richtlijn betrof de verplichting gelijk loon te betalen 'voor werk van gelijke waarde'. Dit laatste was een aanzienlijke versterking van art. 119, dat beperkt was tot de gevallen waarin man en vrouw identiek hetzelfde werk deden, hetgeen zelden het geval was. Dat de lidstaten een richtlijn met een dergelijke hoge norm goedkeurden, is te verklaren op grond van het optreden van de Commissie en de steun die zij kreeg van een voorhoedestaat, in dit geval Frankrijk. Frankrijk wilde de andere staten binden aan de hoge norm waaraan het zelf sinds december 1972 (wet 72-1143) gebonden was. Het ontleende graag prestige aan zijn rol als 'model van sociale vooruitgang' en van 'een harmonieuze ontwikkeling van vrouwen en mannen naar gelijkwaardigheid' (Giroud 1977, p. 61, 146). De liberale president Giscard d'Estaing hechtte er veel belang aan dat de richtlijn tijdens het Franse voorzitterschap van de Raad, in de tweede helft van 1974, goedgekeurd werd en zette de dwarsliggers Duitsland en Groot-Brittannië sterk onder druk. In Duitsland lobbyden vrouwen uit de vakbeweging en de SPD bij het ministerie van arbeid dat de onderhandelingen voerde (Hoskyns 1996, p. 87). Duitsland ging uiteindelijk akkoord met de richtlijn in de veronderstelling dat grondwetsartikel 3 het recht van vrouwen op gelijke beloning voldoende garandeerde en Groot-Brittannië legde zich neer bij de formulering 'voor werk van gelijke waarde', nadat het de verzekering gekregen had dat het zijn *Equal Pay Act* op dat punt niet behoefde aan te passen. De Raad keurde in december 1974 de richtlijn goed.<sup>4</sup> De arresten van het Europese Hof zouden de Duitse en Britse regeringen in de jaren tachtig duidelijk maken dat hun wetgeving toch niet aan de normen van de richtlijn voldeed. Een dure misrekening: 'I don't think we would have agreed to this measure if we had known about the implications that it would have to the government now over the Equal Pay Act', verzuchtte de Britse vertegenwoordiger in 1981 (Pillinger 1992, p. 88).

De tweede richtlijn betrof gelijke behandeling met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt en arbeidsvoorwaarden.<sup>5</sup> Hier deed zich hetzelfde patroon voor: een actieve Commissie en een voorhoedestaat. Dankzij de inbreng van een adviescomité van feministische experts en het engagement van Hillery diende de Commissie een sterk en vernieuwend voorstel in, dat gelijke behandeling (bestrijding van discriminatie) combineerde met 'speciale behandeling' (positieve actie) (Van der Vleuten 2001, p. 174-6). Ditmaal was Groot-Brittannië het gidsland: het introduceerde bij monde van minister van Binnenlandse Zaken Roy Jenkins (Labour) het concept 'indirecte discriminatie'. Jenkins had dit concept in december 1974 opgepikt tijdens een bezoek aan de VS, waar zijn gesprekspartners hem duidelijk maakten dat bestrijding van seksdiscriminatie

alleen doeltreffend zou zijn indien zij zich richtte op de effecten van het gedrag van werkgevers in plaats van hun motieven. De tijdsdruk om vóór de conferentie in Mexico de richtlijn goed te keuren leidde er bijna toe dat de lidstaten instemden met een richtlijn die zelfs gelijke behandeling in de sociale zekerheid, inclusief de pensioenen, bevatte. Hier stak de enige vrouw in de Raad, de Britse minister van Sociale Zaken Barbara Castle, echter hoogstpersoonlijk een stokje voor. Zij was weliswaar de 'moeder' van de Britse gelijk-loonwet uit 1970, maar ze was ook fel 'anti-EEG' en had een week eerder haar verlies moeten incasseren bij het referendum over de continuering van het Britse EEG-lidmaatschap. De richtlijn dreigde bovendien haar pensioenwet te doorkruisen, waar ze in de Britse regering al maanden hard voor vocht, en ze betoogde dat alleen al het gelijktrekken van de pensioenleeftijd 1.400 miljoen pond zou kosten, 'which my country just has not got at the present time' (Castle 1980, p. 435). Het resultaat van haar interventie was dat het voorstel de diplomatieke molen weer inging en Hillery met slechts één richtlijn naar Mexico vertrok. De Commissie weigerde sociale zekerheid voetstoots te schrappen. Ze werd in de Raad door voorzitter Italië gesteund en 'van buitenaf' door demonstraties in Brussel van vrouwen- en vakbeweging. Hillery stemde pas in met het schrappen van sociale zekerheid, toen de Raad toezegde dat de Commissie deze in een volgende richtlijn mocht opnemen. Regeringen hebben immers een beperkte tijds-horizon. In december 1975 keurden de lidstaten de richtlijn goed.

---

*Deze derde gelijke-rechtenrichtlijn  
stuitte vooral op verzet bij Nederland en  
Groot-Brittannië, waar gehuwde  
vrouwen stelselmatig gediscrimineerd  
werden als gevolg van het  
kostwinnersdenken*

---

Inmiddels was het sociaal-economisch klimaat omgeslagen van een roep om verandering naar bestrijding van de recessie. Dankzij de belofte van de lidstaten in de tweede richtlijn, die de Commissie in staat stelde desnoods naar het Hof te stappen als de Raad haar voorstel blokkeerde (art. 175 EEG Verdrag), mocht de Commissie toch een ontwerprichtlijn indienen voor gelijke behandeling in sociale zekerheid. Deze derde gelijke-rechtenrichtlijn stuitte vooral op verzet bij Nederland en Groot-Brittannië, waar gehuwde vrouwen stelselmatig gediscrimineerd werden als gevolg van het kostwinnersdenken in pensioen- en andere regelingen. De onderhandelingen in 'Brussel' sleepten zich voort, totdat Duitsland in juli 1978 Raadsvoorzitter werd en de Commissie te hulp kwam. De lidstaten hadden zich in de tweede richtlijn nu eenmaal verplicht gelijke behandeling in sociale zekerheid door te voeren

4. Richtlijn 75/117 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wetgeving der lidstaten inzake de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers.

5. Richtlijn 76/207 betreffende de tenuitvoerlegging van het begin-

sel van gelijke behandeling voor mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, de promotiekansen en de arbeidsvoorwaarden.

en Duitsland moest als gevolg van enkele rechtszaken zijn eigen sociale-zekerheidstelsel toch al aanpassen, dus zag het graag dat ook andere lidstaten hiertoe verplicht werden (Hoskyns en Luckhaus 1989, p. 325). Duitsland wenste ondernemings- en sectorale regelingen uit te sluiten van de richtlijn, maar juist die regelingen vielen volgens het Hof onder de definitie van 'loon' in art. 119 (Zaak 80/70, *Defrenne-I*). De Commissie slaagde erin de toezegging te verkrijgen dat ze dit onderdeel in een volgend instrument kon regelen. Schoorvoetend gingen de lidstaten in november 1978 akkoord met de richtlijn.<sup>6</sup> Ze gaven zichzelf zes jaar de tijd voor de implementatie, de langste termijn die ooit voor een richtlijn gebruikt was – hetgeen Henk Vredeling, opvolger van Hillery als Commissaris van Sociale Zaken, het laconieke commentaar ontlokte: 'Als je ziet hoeveel duizenden jaren de vrouw gediscrimineerd is, dan is die paar jaar meer misschien ook nog wel te dragen' (*Europa van Morgen* 13.12.78).

---

*Bovendien trad een 'boemerangeffect' op: het succes van de drie richtlijnen keerde zich tegen de voorstanders ervan*

---

De goedkeuring van drie vergaande richtlijnen kunnen we dus als volgt verklaren. De dubbele druk op subnationaal (door de vrouwenbeweging en het vrouwelijk electoraat) en op supranationaal niveau (door de Commissie en de VN) creëerde een onaantrekkelijke *status quo*, waarin géén gelijke-rechtenbeleid geen optie was. Het optreden van een ambitieuze, goed geïnformeerde Commissie en een grote voorhoedestaat leidde bovendien tot overeenkomsten die boven het 'laagste gemeen deler'-niveau lagen. Nederland had nog geen gelijke-behandelingswetgeving en stemde in met een dure tweede en derde richtlijn: de regering was te gevoelig voor de pressie van de vrouwenbeweging en de Tweede Kamer, mede gevoed door de Commissievoorstellen en de totstandkoming van gelijke-rechtenwetgeving in andere landen, om zich een veto tegen gelijke behandeling van vrouwen te kunnen permitteren. De relatieve machtspositie van Nederland was bovendien te zwak om de supranationale pressie van Commissie en de grote voorhoedestaaten te kunnen negeren.

**Derde periode (1979-92): meer gelijke behandeling is te duur**

Dat de 'trein' van supranationaal gelijke-rechtenbeleid reed, garandeerde echter niet dat ze vaart hield. In de jaren tachtig trad opnieuw stagnatie op. Dit lijkt des te vreemder, omdat nooit eerder de pressie zo sterk was.

*De agenda: dubbele druk*

Op supranationaal niveau oefende het inmiddels rechtstreeks verkozen Europees Parlement grote druk uit. De parlementaire Commissie voor de rechten van de vrouw organiseerde in 1981 een groot debat over de situatie van de vrouw. Deze Commissie werkte samen

met het Bureau voor werkgelegenheid en gelijkheid van de vrouw dat Hillery bij de Europese Commissie had ingesteld. Op nationaal niveau oefende de vrouwenbeweging pressie uit, wakker geschud door de recessie. Trad dan geen 'sandwich-effect' op zoals in 1975? Bovendien was de positie van de EEG ten opzichte van de VS en Japan verzwakt en leek nieuw economisch en monetair beleid noodzakelijk. Was dan geen sociaal beleid wenselijk als flankerend beleid om de ontevreden bevolking te doen instemmen met nieuwe Europese initiatieven? De combinatie van de 'sandwich' en een onaantrekkelijke *status quo* werkte ditmaal niet, om drie redenen. Ten eerste waren de centrumrechtse regeringen in Nederland (Lubbers), Duitsland (Kohl) en Groot-Brittannië (Thatcher) electoraal ongevoelig voor de eisen van de vrouwen- en vakbeweging voor herverdeling van rechten en middelen: hun eigen conservatieve achterban steunde een beleid waarin bezuinigingen, deregulering en gezinsideologie de boventoon voerden. Thatcher verwees naar gelijke rechten als 'the problem that there is not' (Valance en Davies 1986, p.116). In de tweede plaats trad een 'boemerangeffect' op: het succes van de drie richtlijnen keerde zich tegen de voorstanders ervan, toen regeringen beseften wat zij ondertekend hadden en ondervonden dat zij door krachtig optreden van de Europese Commissie en het Hof aan hun woord konden worden gehouden (zie hierna). Ten derde liepen de voorkeuren van de grote lidstaten ten aanzien van nieuw Europees beleid sterk uiteen. De Franse socialistische president Mitterrand voerde een expansionistisch sociaal-economisch beleid dat botste met de koers van de andere regeringsleiders. Europese samenwerking stagneerde en derhalve ontbrak ook de noodzaak om door middel van supranationaal sociaal beleid de instemming van de bevolking te winnen. Het gevolg was, dat Commissievoorstellen voor richtlijnen op het gebied van deeltijdwerk, tijdelijk werk, flexibilisering van pensioenleeftijd, reorganisatie van arbeidstijd, positieve actie, ouderschapsverlof, sociale zekerheid in beroepsregelingen en gelijke rechten voor zelfstandigen uitgesteld werden of verwaterden tot niet-bindende aanbevelingen. Pas toen de lidstaten in 1985 de algemene stagnatie doorbraken en overeenstemming bereikten over de voltooiing van de interne markt ('Europa 1992') was er weer enige vooruitgang mogelijk.

*Implementatie: de tang*

Begin jaren tachtig ontdekten dwarse regeringen dat zij zich niet langer, zoals in de jaren zestig, straffeloos aan implementatie konden onttrekken. Zij werden *gesandwich*. Op supranationaal niveau oefende de Commissie druk uit door inbreukprocedures te starten bij het Hof tegen elke lidstaat die zijn verplichtingen niet nakwam. Dat de Commissie zich niet langer beperkte tot rapportage maar een actieve houding aannam, was onder meer te danken aan het Hof. In de zaak *Defrenne-II* had het Hof de Commissie verweten niet te zijn opgetreden toen lidstaten weigerden art. 119 uit te voeren en om die reden de terugwerkende kracht van zijn uitspraak in tijd beperkt. Op nationaal niveau oefenden

6. Richtlijn 79/7 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het

gebied van de sociale zekerheid.

vrouwenorganisaties, vrouwen in de vakbeweging en in het parlement druk uit om richtlijnen om te zetten in wetgeving. Gesteund door gelijke-kansencommissies stapten vrouwen naar de nationale rechter om hun 'Europese' rechten te doen gelden. Tussen het supranationale en het nationale niveau kwam bovendien een verbinding tot stand dankzij het mechanisme van de prejudiciële beslissingen: tussen 1979 en 1987 kreeg het Europees Hof 21 zaken voorgelegd waarin nationale rechters uitleg vroegen over gelijke beloning en gelijke behandeling: elf Britse zaken, vijf Duitse en vijf Nederlandse. Op deze wijze ontstond dubbele druk, waardoor non-implementatie nóg duurder werd dan implementatie en regeringen hun wetgeving bijstelden.

De regering-Thatcher versterkte, zeer tegen haar zin, de Britse *Equal Pay Act* en *Sex Discrimination Act*. Niet de veroordelingen door inbreukprocedures van de Commissie en het Hof alléén (zaak 61/81; zaak 165/82), maar wel de combinatie van deze arresten met rechtszaken voor de nationale rechter, prejudiciële beslissingen op grond van Britse vragen en pressie in Hoger- en Lagerhuis leidden ertoe dat in een tijdperk dat gedomineerd werd door afbraak van sociale voorzieningen de Britse gelijke-rechtenwetgeving werd verbeterd (Pillinger 1992).

---

*Als de rechter discriminatie van een sollicitante bewezen achtte, kon hij haar slechts 2,31 DM schadevergoeding toekennen: de kosten van een postzegel en een kopie van de sollicitatiebrief*

---

Duitsland had sinds 1956 volgehouden dat het gelijke beloning allang in grondwetsartikel 3 had geregeld. In 1981 voerde het alsnog het *Arbeitsrechtliche EG-Anpassungsgesetz – Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz* in. Vanwaar deze knieval voor Europese regelgeving? De tang. De Commissie startte in 1979 een inbreukprocedure omdat het grondwetsartikel geen middelen bood om doeltreffend op te treden tegen discriminatie. Een veroordeling door het Hof leek waarschijnlijk. In *Defrenne-II* was het 'het verbod van discriminatie uit hoofde van geslacht' als 'communautair grondrecht' gekwalificeerd. Een veroordeling op dit punt zou derhalve bijzonder pijnlijk zijn, aangezien Duitsland stevast beweerde dat grondrechten in Duitsland beter beschermd waren dan op EEG-niveau (Weiler 1999, p.108-10). Bovendien speelde een reeks rechtszaken voor gelijke beloning (de *Heinze-Frauen*) en oefende de vrouwenbeweging druk uit op de regering-Schmidt (SPD) gelijke-kansenbeleid in te voeren – terwijl parlementsverkiezingen naderden en Helmut Schmidt de steun van vrouwelijke kiezers hard nodig had. De regering wilde met het *Anpassungsgesetz* een veroordeling door het Hof vermijden en de vrouwenbeweging wind uit de zeilen nemen. Onder druk van de liberale coalitiepartner FDP werd de wet afgezwakt tot een 'tandelooze papieren tijger' (Hörburger en Rath-Hörburger 1983, p. 28). Prejudiciële beslissingen gaven de wet vervol-

gens toch 'tanden' die de rechtspositie van Duitse vrouwen verbeterden. Bij *Colson en Kamann* (zaak 14/83) stond bijvoorbeeld de vergoeding bij discriminatie centraal. Als de nationale rechter discriminatie van een sollicitante bewezen achtte, kon hij haar slechts 2,31 DM schadevergoeding toekennen, namelijk de kosten van een postzegel en een kopie van de sollicitatiebrief. Het Europees Hof achtte een dergelijke schadevergoeding onvoldoende afschrikwekkend: voortaan zouden gediscrimineerde sollicitanten vijf à zes maandsalarissen toegekend krijgen.

Frankrijk kon het zich permitteren een arrest van het Hof te negeren. Het werd veroordeeld omdat het de tweede richtlijn niet correct had uitgevoerd en slechts in zestien Cao's beschermende bepalingen (die alleen voor vrouwen golden) had afgeschaft, terwijl er alleen al in 1983 3450 Cao's waren afgesloten (zaak 312/86). Nationaal was er echter geen pressie op de regering vóór implementatie: vakbeweging en werkgevers waren beide voorstander van handhaving van de beschermende bepalingen en voor individuele vrouwen was de drempel om een rechtszaak te starten zo hoog, dat de regering een veroordeling door het Hof naast zich neer kon leggen zonder afstraffing op nationaal niveau (electoraal of via rechtszaken) te hoeven vrezen. Alleen gelijktijdige dubbele druk leidt dus tot implementatie.

#### **Conclusie en vooruitblik: boemerang of sandwich?**

Het succes van de tang bij de implementatie van de richtlijnen leidde in de jaren tachtig tot een boemerangeffect, omdat regeringen terugdeinsden voor nieuw gelijke-rechtenbeleid. Het boemerangeffect kan doorbroken worden door verschuivingen op nationaal niveau, namelijk indien er verandering optreedt in de interne machtsverhoudingen en de partijpolitieke kleur van een regering, waardoor haar gevoeligheid voor de roep om verandering toeneemt, en op internationaal niveau, namelijk als de noodzaak zich voordoet om door middel van een sociaal luik de instemming van de bevolking te verwerven met nieuw Europees beleid op economisch of monetair terrein. In dat geval is de boemerang ontkracht. De verdragen van Maastricht (1992) en Amsterdam (1997) lijken de aanzet te hebben gegeven voor een nieuwe, 'vierde' periode voor gelijke-rechtenbeleid. Als 'sociaal tegenwicht' voor de intensivering van samenwerking op economisch en monetair gebied is een aantal veranderingen doorgevoerd. Ten eerste is er een nieuwe procedure, waardoor de Raad van Ministers gelijke-rechtenrichtlijnen voortaan bij gekwalificeerde meerderheid kan goedkeuren in plaats van met unanimiteit en het Europees Parlement een grotere inbreng heeft (co-decisie). Ten tweede zijn er nieuwe spelers: de Europese organisaties van werknemers en werkgevers kunnen een overeenkomst sluiten die de Raad omzet in een bindende richtlijn. Ten derde heeft de Commissie nieuwe instrumenten als *mainstreaming* en *benchmarking* geïntroduceerd. Toch lijkt het boemerangeffect nog niet uitgewerkt: naar aanleiding van het *Barber*-arrest (zaak 262/88) betreffende gelijke pensioenrechten voegden de lidstaten, geschrokken van de dreigende financiële gevolgen, een protocol toe aan het Verdrag van Maas-



tricht dat de werking van art. 119 in tijd beperkte. Het *Kalanke*-arrest (zaak 450/93) leidde ertoe dat de invloedrijke tweede richtlijn herzien wordt.<sup>7</sup>

Het is de vraag of de genoemde nieuwe procedures, spelers en instrumenten tot nieuwe, 'dure' aanpassingen van nationale wetgeving in het voordeel van vrouwen kunnen leiden of dat ze slechts het onderwerp op de supranationale agenda kunnen houden zonder regeringen tot verandering van hun nationale beleid te kunnen dwingen. Op grond van het institutioneel-realisme verwacht ik dat nieuw duur beleid alleen zal ontstaan als gelijktijdige druk op sub- en supranationaal niveau regeringen *sandwich*t. Ik heb laten zien dat de kans toeneemt dat een gedurfd, potentieel duur voorstel op de agenda komt, naarmate de inbreng van de Europese Commissie en haar experts groter is. Dit is het geval indien de *status quo* voor de lidstaten onaantrekkelijk is en er tijdsdruk is om 'iets' te doen, maar zij (nog) geen uitgesproken voorkeur hebben ten aanzien van de meest wenselijke oplossing. De positie van de Commissie wordt verder versterkt als een 'voorhoedestaat' zijn gewicht in de schaal werpt terwijl de staten op subnationaal niveau onder druk worden gezet. Dubbele politieke en juridische druk verklaart ook de beslissing van een staat om duur beleid alsnog uit te voeren. Zo creëert de Europese 'sandwich-staat' mogelijkheden om dwarse staten tot de aanvaarding van duur beleid voor vrouwen te brengen.

## Literatuur

*Année Politique*, Parijs 1956.

Blok, E., *Loonarbeid van vrouwen 1945-55*, Nijmegen: SUN 1978.

Castle, B., *The Castle diaries 1974-76*, London: Weidenfeld and Nicolson 1980.

Dijkstra, T. en J. Swiebel, 'De overheid en het vrouwenvraagstuk: emancipatiebeleid als mode en taboe', *Socialisties-Feministische Teksten 7*, Amsterdam: Feministische Uitgeverij Sara 1982.

Eijl, C. van, *Maandag tolereren we niets meer... Vrouwen, arbeid en vakbeweging 1945-90*, Amsterdam: Stichting FNV-Pers 1997.

*Europa van Morgen*, Den Haag: Europese Voorlichtingsdienst.

Giroud, F., *La Comédie du Pouvoir*, Paris: Fayard 1977.

Hörburger, H. en F. Rath-Hörburger, *Europas Frauen – gleichberechtigt?*, Düsseldorf: WI-Verlag 1983.

Hoskyns, C., *Integrating Gender. Women, Law, and Politics in the European Union*, London/New York: Verso 1996.

Hoskyns, C. en L. Luckhaus, 'The European Community Directive on Equal Treatment in Social Security', *Policy and Politics* 1989 nr. 4, p. 321-35.

Leijenaar, M., *De geschade heerlijkheid. Politiek gedrag van vrouwen en mannen in Nederland*, 's-Gravenhage: SDU 1989.

Lieshout, R.H., *De organisatie van de West-Europese samenwerking. Een voortdurende strijd om de macht*, Bussum: Coutinho 1997. MAE, European Community Archives, Florence.

Pillinger, J., *Feminising the Market. Women's Pay and Employment in the European Community*, Houndmills: MacMillan 1992.

Plantenga, J., *Een afwijkend patroon. Honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (West-) Duitsland*, Amsterdam: Sua 1993.

Sociaal-Economische Raad, No. 13, *Advies inzake gelijke beloning voor mannen en vrouwen*, 's-Gravenhage 1973.

Vallance, E. en E. Davies, *Women of Europe. Women MEPs and equality policy*, Cambridge: Cambridge University Press 1986.

Vleuten, A. van der, *Dure vrouwen, dwarse staten. Een institutioneel-realistische visie op de totstandkoming en implementatie van Europees beleid*, Nijmegen: Nijmegen University Press 2001.

Weiler, J.H.H., *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Wiggershaus, R., *Geschichte der Frauen und der Frauenbewegung in der BRD und in der DDR nach 1945*, Wuppertal: Peter Hammer Verlag 1979.

7. Procedure bijna afgerond; op 18 april 2002 bereikten Europees Parlement en Raad overeenstemming over de ontwerp-richtlijn; nu

moeten beide instellingen het akkoord nog bevestigen.